

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 263

Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot

Ein Beitrag zur Interpretation des Art. 110 Abs. 4 GG

Von

Alexander von Portatius



Duncker & Humblot · Berlin

ALEXANDER VON PORTATIUS

Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 263

Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot

Ein Beitrag zur Interpretation des Art. 110 Abs. 4 GG

Von

Dr. Alexander von Portatius



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03338 8

Vorwort

Bei der nachstehenden Untersuchung handelt es sich um die überarbeitete Fassung einer im Wintersemester 1973/74 vom Fachbereichsrat des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin angenommenen Dissertation. Rechtsprechung und Literatur bis zum 31. Oktober 1974 wurden bei der Überarbeitung berücksichtigt.

Herrn Prof. Dr. Mußnug, der die Dissertation als Erstgutachter betreut hat, schulde ich Dank für Anregungen und Hinweise bei der Ausarbeitung sowie für das Ermöglichen einer kritischen Diskussion der Thesen in seinem staatsrechtlichen Seminar. Weiterführende Ratschläge gab mir auch Herr Prof. Dr. Goessl, dem ich an dieser Stelle ebenfalls meine Verbundenheit aussprechen möchte.

Herrn Ministerialrat a.D. Dr. Broermann danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Schriftenreihe.

Berlin, im Dezember 1974

A. v. Portatius

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einleitung

	11
§ 1 Ziel und Methode der Arbeit	11
A. Historische Auslegung und Problemlösung	11
B. Relation von Bepackungsverbot und Verfassungsstrukturprinzipien	12
C. Uminstrumentalisierung einer Verfassungsbestimmung	13
§ 2 Problemstellung: Begriff — Inhalt — Umfang des Bepackungsverbots	13
A. Bedeutung des Bepackungsverbots	13
B. Unterscheidung sachliches/zeitliches Bepackungsverbot	15
C. Unterscheidung Haushaltsgesetz/Haushaltsplan	15
D. „Gegenständlicher“Umfang des Bepackungsverbots	16

Zweiter Teil

Das Bepackungsverbot und die konstitutionelle Monarchie

	17
§ 3 Historische Genese einer Verfassungsbestimmung	17
A. Bedingungsverbot im Frühkonstitutionalismus	18
B. Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850	20
C. Staatsgrundgesetz für die Herzogthümer Coburg und Gotha vom 3. Mai 1852	22
D. Verfassungsurkunde für das Fürstenthum Waldeck vom 17. August 1852	24
E. Reichsverfassung vom 16. April 1871	25
F. Ergebnis	26
§ 4 Form der Etatfeststellung und geschriebene Verbote	26
A. Formen der Etatfeststellung	26
B. Vergleich von Verfassungen	27
C. Ergebnis	28

§ 5	Einflußmöglichkeit der Landtage auf Staatsausgaben und geschriebene Verbote	28
	A. Einflußmöglichkeit der Landtage auf Staatsausgaben	28
	B. Vergleich von Verfassungen	29
	C. Ergebnis	29
§ 6	Strukturprinzipien der Verfassungen und Logik der besonderen Verbote	30
	A. Monarchisches Prinzip	30
	B. Gesetzgebende Gewalt als Sanktion	32
	C. Affinität zur Impermeabilitätslehre	33
	D. Ergebnis	34

Dritter Teil

	Fehlende Umbesinnung trotz demokratischer Staatsverfassung	35
§ 7	Zur Entstehung der Aufnahme in die Weimarer Reichsverfassung ..	35
	A. Entwürfe zur Reichsverfassung	35
	B. Aussprachen zum Haushaltswesen	36
	C. Ergebnis	37
	D. Anhang: Länderverfassungen	38
§ 8	Praxis und Staatsorgane und Bepackungsverbot	39
	A. Parlamentarische Konflikte wegen des Bepackungsverbots	39
	B. Denkschrift des Rechnungshofs des Deutschen Reichs vom 7. März 1928	40
	C. Urteil des Staatsgerichtshofs des Deutschen Reichs vom 30. Juni 1923	41
	D. Ergebnis	43
§ 9	Staatsrechtliches Schrifttum und Bepackungsverbot	43
	A. Versuche der Begriffsbildung	43
	B. Das Bepackungsverbot und die Gebundenheit des Parlaments bei der Budgetbewilligung	44
	C. Ansätze zur Umbesinnung	46
	D. Ergebnis	47

Vierter Teil

	Chance der Umbesinnung und Bonner Grundgesetz	49
§ 10	Zur Entstehung der Aufnahme in das Bonner Grundgesetz	49
	A. Entwürfe und Beratungen	49
	B. Exkurs: Haushaltsreform 1969	50
	C. Ergebnis	51

§ 11	Anhang: Länderverfassungen	51
	A. Das Bepackungsverbot in den Länderverfassungen	51
	B. Ungeschriebener Grundsatz des Haushaltsrechts	52
	C. Ein Beispiel aus der Länderpraxis	53
	D. Ergebnis	54
§ 12	Funktionswandel und Aufgabe der Neuinterpretation	54
	A. Frage nach verbleibendem Sinn des Bepackungsverbots	54
	B. Budget als Instrument zur Konjunktursteuerung	55
	C. Auslotung der Schutzrichtungen	56
	D. Ergebnis	57

Fünfter Teil

Neuinterpretation einer Verfassungsvorschrift 58

§ 13	Die „vertikale“ Schutzrichtung des Bepackungsverbots	58
	A. Gesetzgeber nach dem Grundgesetz	58
	B. Monismus zwischen Parlament und Regierung	59
	C. Budgetinitiative und Bepackungsverbot	62
	D. Ergebnis	63
§ 14	Die „horizontale“ Schutzrichtung des Bepackungsverbots	63
	A. Verfassungsrechtliche Grundlagen	63
	B. Das Recht des ersten Votums durch den Bundesrat	64
	C. Das Haushaltsgesetz als Zustimmungsgesetz	68
	D. Ergebnis	69
§ 15	Von der Uminstrumentalisierung zur Begriffsbestimmung	70
	A. Verfassungsrechtlicher Sinn als Normhypothese	70
	B. Aktualisierter Definitionsversuch des Bepackungsverbots	70
	C. Ergebnis	74

Sechster Teil

Aktuelle Relevanz des Bepackungsverbots 76

§ 16	Haushaltsgesetze in der Praxis und Bepackungsverbot	76
	A. Die Haushaltsgesetze des Bundes und das sachliche Bepackungsverbot	76
	B. Die Haushaltsgesetze des Bundes und das zeitliche Bepackungsverbot	78
	C. Ergebnis	79

§ 17	Erleichterung von Haushaltsberatung und Entscheidung	79
	A. Weitergeltung des Bedingungsverbots	79
	B. Strukturierung von Beratung und Entscheidung	82
	C. Ergebnis	84
§ 18	Zeitigkeit des Haushaltsgesetzes	84
	A. Vorheriges Zustandekommen des Haushaltsgesetzes und Be- packungsverbot	85
	B. Fristgesetz und Bepackungsverbot	86
	C. Ergebnis	88
§ 19	Formenklarheit und Rechtsstaatsprinzip	88
	A. Das Bepackungsverbot als Garantie für Normenklarheit	88
	B. Das Bepackungsverbot als Garantie für Verfahrensklarheit	89
	C. Ergebnis	92
§ 20	Budget und Vorrang des Gesetzes	92
	A. Haushaltsgesetz und Vorrang des Gesetzes	92
	B. Haushaltsplan und Vorrang des Gesetzes	96
	C. Ergebnis	99
§ 21	Das Haushaltsgesetz als Plangesetz	99
	A. Rangunterschied als Struktureigentümlichkeit?	99
	B. Gesamthand und Haushaltsgesetz	102
	C. Ergebnis	104
	Ausblick	105
§ 22	Ergebnisse und Thesen	105
	Literaturverzeichnis	107

Erster Teil

Einleitung

§ 1 Ziel und Methode der Arbeit

A. Historische Auslegung und Problemlösung

Man hat den 10. Abschnitt des Grundgesetzes über das Finanzwesen als „die Traditionskompanie Preußens im liberal-demokratischen Verfassungsstaat rheinisch-bayerischen Gepräges“ bezeichnet¹. Es wird noch zu zeigen sein, daß dies gerade für das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot in besonderem Maße zutrifft. Grundsätzlich ist wohl allgemein anerkannt, daß die Haushaltsartikel des Grundgesetzes den dankbarsten Bezugspunkt für den methodischen Ansatz einer historischen Auslegung darstellen². Diese herkömmliche Auslegungsmethode hat weiterhin ihren Wert im Rahmen von Problemerkörterung und -lösung, kann freilich im „Verfahren konkretisierender Interpretation“³ nur selten ein Ergebnis allein tragen.

In Umkehrung des bekannten Satzes von Otto Mayer⁴ läßt sich feststellen, daß Verfassungsrecht nicht immer vergeht und nicht nur Ver-

¹ *Hettlage*, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in: VVDStRL Heft 14, S. 2 ff. (13).

² *Hirsch*, Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, S. 35: „... konstitutionell geprägte Budgetrecht mit den entsprechenden Budgetverfahren praktisch unverändert in die parlamentarische Demokratie übernommen.“ Vgl. auch *Vogel / Kirchhof*, Bonner Kommentar, Vorbem. Art. 104 a - 115 Rdn. 52: „... Vorschriften über das Haushaltsrecht entsprechen im wesentlichen den in Deutschland seit langem anerkannten haushaltsrechtlichen Rechtsgrundsätzen.“ Ebenso *Hamann / Lenz*, Art. 110 Anm. A 3; v. *Mangoldt*, Art. 110 Anm. 2.

Auch das BVerfG (Bd. 20, 56 ff., 93) spricht von der „stark traditionellen Prägung des Haushaltsrechts“.

³ *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 27. Eine Anerkennung der historischen Methode findet sich auch bei *Kriele*, Theorie der Rechtsgewinnung, S. 209, wenn er, ausgehend vom Grundsatz der Verbindlichkeit der Dezision des Gesetzgebers und der damit verbundenen Beendigung der „Kontroverse“, die Klarheit, Redlichkeit und Rationalität der historischen Methode rühmt.

⁴ *Otto Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Vorwort zur dritten Auflage: „Groß Neues ist ja seit 1914 und 1917 nicht nachzutragen. Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht.“

waltungsrecht besteht, sondern daß auch das Haushaltsrecht sich beinahe unverändert in unterschiedliche Verfassungsgefüge hinübergereitet hat. Zwar hat das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 357), im Zuge der Finanzreform erlassen, eine Reihe von haushaltsrechtlichen Bestimmungen modifiziert⁵. Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot hat dadurch jetzt seinen verfassungsrechtlichen Standort in Art. 110 Abs. 4 S. 1 GG, gilt aber, abgesehen von einer redaktionellen Neufassung, gegenüber der alten Fassung des Art. 110 Abs. 2 S. 3 GG unverändert fort⁶. Bei dieser Sachlage ist es geboten, das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot in seiner historischen Entwicklung zu untersuchen.

B. Relation von Bepackungsverbot und Verfassungsstrukturprinzipien

Dabei darf es aber bei einer bloß deskriptiven Analyse nicht verbleiben. Das Bepackungsverbot ist als Bestandteil der Staatsverfassungen zu interpretieren, in Relation zu den tragenden Strukturprinzipien der Staatsverfassungen zu setzen und von daher in das grundgesetzliche Gefüge einzuordnen. Damit führt die Untersuchung in ihrer Konsequenz zu der Aufgabe, das Bepackungsverbot als Vorschrift des Haushaltsrechts, dieses aber „als organischen Teil der grundgesetzlichen Ordnung zu verstehen und es von diesem Verständnis her neu zu interpretieren“⁷.

Die Analyse verbleibt dabei bewußt punktuell. Themenstellung und Zielsetzung der Arbeit verbieten es, jenes allgemein beklagte Theorie-defizit⁸ bei der Einordnung des Haushaltsplans in das grundgesetzliche

⁵ Zur Haushaltsreform allgemein: *Klein*, Die Finanz- und Haushaltsreform, 1969; *Leicht*, Die Haushaltsreform 1970; *Karehnke*, Zur Reform des Haushaltsrechts, in: DÖH 1969, S. 177 ff.; ders., Betrachtungen zur Reform des Haushaltsrechts, in: DÖH 1969, S. 193 ff.; *Strauß*, Das neue Haushaltsrecht, 1969; *Leicht*, Die Haushaltsreform, 1970; *Karehnke*, Zur Reform des Haushaltsrechts Teil A, Rdn. 156 - 169. Die Aufstellung ist unvollständig, weitere Nachweise bei den zitierten Autoren.

⁶ *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 Rdn. 81. Die Neufassung des Bepackungsverbots in Art. 110 Abs. 4 GG hat auch eine alte Streitfrage bereinigt. Art. 110 Abs. 2 S. 3 a.F. GG enthielt noch die Alternative „... oder seiner Verwaltung“. Dazu wurde die Auffassung vertreten, diese Formulierung stelle ein Redaktionsversehen dar, richtig müsse es heißen: „... ihrer Verwaltung“; so *Wacke*, Das Finanzwesen der Bundesrepublik, S. 83; *v. Mangoldt*, Art. 110 Anm. 5 c; a. A. *Vialon*, Haushaltsrecht, S. 203; *Maunz / Dürig / Herzog*, Art. 110 Rdn. 27 haben die Neufassung des Art. 110 GG insoweit noch nicht beachtet. Durch die Streichung der Alternative „oder seiner Verwaltung“ hat sich diese Streitfrage erledigt.

⁷ *Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, S. 13.

⁸ *Mallmann*, Budgetrecht und Konstitutionalismus, Der Staat 1971, S. 100; *Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, S. 21 ff.; *Kölble*, Pläne im Bundes-

Gefüge aufzurollen und insgesamt auszuloten. Mehr als ein vorsichtiges Herantasten an diese grundsätzlichen Fragestellungen, verifiziert am Institut des Bepackungsverbots, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden.

C. Uminstrumentalisierung einer Verfassungsbestimmung

Anliegen dieser Untersuchung ist es vielmehr, den Bedeutungswandel eines verfassungsrechtlichen Instituts bei gleichbleibendem Wortlaut aufzuzeigen. Dabei soll die Frage offenbleiben, ob es sich insoweit um ein allgemeines Phänomen des Verfassungsrechts handelt, ob also die Verfassung weitere „Uminstrumentalisierungen“ von Verfassungsbestimmungen zuläßt oder sogar fordert. Der Schwerpunkt der Ausführungen wird in der Betonung jenes Funktionswandels des Bepackungsverbots liegen, wobei zugleich die Fragestellung nach der verbleibenden, auch praktischen, Relevanz eine Antwort finden wird. Die Beschränkung in der historischen Darstellung läßt sich damit erklären, daß insoweit auf die ausführliche Untersuchung von Friauf verwiesen werden kann⁹.

§ 2 Problemstellung:

Begriff — Inhalt — Umfang des Bepackungsverbots

A. Bedeutung des Bepackungsverbots

Gemäß Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG wird der Haushaltsplan für ein oder mehrere Rechnungsjahre vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Die Feststellung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes, die gemäß Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG in den Haushaltsplan einzustellen sind, ist dabei der wesentliche Inhalt des Haushaltsgesetzes. Man spricht daher auch vom Haushaltsfeststellungsgesetz¹. Das Bepackungsverbot führt zu der Frage, ob es verfassungsrechtlich möglich ist, in dieses Haushaltsfeststellungsgesetz weitere Vorschriften finanzieller oder auch nichtfinanzieller Art aufzunehmen, die andere Gesetze aufheben oder ändern und daher den Vorrang des

maßstab oder auf bundesrechtlicher Grundlage, S. 94; *Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, S. 12.

⁹ *Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Bd. 1, Bad Homburg / Berlin / Zürich 1968; weitere historische Untersuchungen zum Budgetrecht: *Kichler*, Entwicklung und Wandlung des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts in Deutschland, Jur. Diss. Berlin 1956; *Heckel*, Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen, HdDStR Bd. II, S. 358 ff.

¹ *Mußnug*, Bonner Kommentar, Vorbem. z. Art. 104 a - 115 Rdn. 22; *Heckel*, Die Haushaltsgesetze und „Finanzgesetze“ der deutschen Länder, S. 413.